



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 4.3.2021
SWD(2021) 42 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

che accompagna il documento

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e
donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza
delle retribuzioni e meccanismi esecutivi**

{COM(2021) 93 final} - {SEC(2021) 101 final} - {SWD(2021) 41 final}

Scheda di sintesi
Valutazione d'impatto di una proposta relativa al rafforzamento del principio della parità retributiva tra uomini e donne attraverso la trasparenza
A. Necessità di intervenire
Qual è il problema e perché si pone a livello dell'UE?
L'effettiva attuazione del diritto fondamentale alla parità di retribuzione tra donne e uomini per lo stesso lavoro o un lavoro di pari valore, come sancito dall'articolo 157 TFUE, rimane una delle grandi sfide nell'UE. La discriminazione retributiva individuale e i pregiudizi sistemici nelle strutture retributive sono solo una delle cause profonde del divario retributivo di genere, che si aggiungono ad altre cause, quali la segregazione orizzontale e verticale. Il divario retributivo di genere ammonta e rimane al 14 % nell'Unione europea nel suo complesso. Il problema si pone a livello sia dei lavoratori che dei datori di lavoro. La mancata attuazione di questo diritto fondamentale incide sull'indipendenza economica delle donne durante la loro vita lavorativa e successivamente. Ciò costituisce un problema anche per il funzionamento efficiente del mercato del lavoro e per la concorrenza nel mercato interno. Le aspettative sulle future retribuzioni possono distorcere le scelte compiute dalle donne in merito all'occupazione, alle decisioni sul tempo di lavoro e ai modelli di carriera; ciò genera pertanto un chiaro rischio di perdita di produttività nell'economia nel suo complesso a causa della partecipazione non ottimale delle donne al mercato del lavoro. Per i datori di lavoro, tale uso inefficiente delle risorse comporta una perdita di produttività e costi nascosti. Infine, le divergenze nel trattamento retributivo tra donne e uomini possono anche avere un impatto sulla competitività dei datori di lavoro, nella misura in cui i datori di lavoro che non rispettano il principio della parità retributiva possono beneficiare, eventualmente applicando norme divergenti da un paese all'altro, di un vantaggio indebito (e illegale). La discriminazione retributiva individuale e il pregiudizio di genere nei meccanismi di determinazione delle retribuzioni e nelle modalità di valutazione del lavoro delle donne possono essere resi possibili dai seguenti fattori: - la mancanza di trasparenza retributiva a livello sia di singolo lavoratore sia di datore di lavoro; - un'applicazione carente dei concetti di "retribuzione" e di "lavoro di pari valore"; e - un accesso inadeguato alla giustizia a causa di ostacoli procedurali e mezzi di ricorso insufficienti per le vittime. La mancanza di trasparenza retributiva impedisce ai lavoratori di valutare se il loro diritto alla parità di trattamento in materia di retribuzione è rispettato; nasconde inoltre la sottovalutazione del lavoro delle donne dovuta a pregiudizi (spesso inconsapevoli) nelle strutture retributive. I problemi legati alla corretta applicazione dei concetti essenziali nel valutare la parità di retribuzione per uno stesso lavoro o per un "lavoro di pari valore" rendono complessa l'attuazione del diritto alla parità retributiva sia per i lavoratori che per i datori di lavoro. Un accesso insufficiente alla giustizia, associato al timore di vittimizzazione dei lavoratori, rende ancora più difficile l'applicazione del loro diritto alla parità retributiva.
Quali sono gli obiettivi da conseguire?
L'obiettivo generale è migliorare l'attuazione e l'applicazione del principio della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore tra uomini e donne, come disciplinato dall'articolo 157 TFUE e dalla direttiva 2006/54/CE. Gli obiettivi specifici dell'iniziativa sono i seguenti: mettere i lavoratori in condizione di far valere pienamente il loro diritto alla parità retributiva, portando alla luce i casi di discriminazione retributiva grazie alla trasparenza e fornendo ai lavoratori le informazioni e gli strumenti necessari per agire in tal senso; e contrastare la sottovalutazione sistemica del lavoro delle donne da parte dei datori di lavoro tramite la trasparenza e correggendo i pregiudizi nei meccanismi di determinazione delle retribuzioni che perpetuano la sottovalutazione del lavoro svolto dalle donne.

Entrambi questi obiettivi potrebbero essere sostenuti affrontando le difficoltà che incidono sull'applicazione dei concetti giuridici chiave relativi alla parità retributiva e sull'accesso alla giustizia.

Qual è il valore aggiunto dell'azione a livello dell'UE (sussidiarietà)?

Un'azione a livello dell'UE garantirebbe un'effettiva parità retributiva tra uomini e donne e permetterebbe a tutti i cittadini di far valere i propri diritti sulla base di norme minime applicabili in tutti gli Stati membri. Tale azione stabilirebbe norme minime armonizzate a tutela dei lavoratori, così come pari condizioni di mercato per i datori di lavoro che operano nel mercato interno, impedendo in tal modo la concorrenza sleale. Solo un approccio europeo coerente e globale a livello dell'UE può garantire parità di condizioni per tutti gli Stati membri ed impedire ai datori di lavoro di cercare vantaggi concorrenziali sleali derivanti dalla discriminazione retributiva. Infine, l'azione dell'UE risponde ad un obbligo sancito dal trattato e garantirebbe un principio e il diritto alla parità di trattamento, sancito nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Come dimostrato nella valutazione delle pertinenti disposizioni giuridiche dell'UE in materia di parità retributiva effettuata dalla Commissione nel 2020, è improbabile che sforzi volti alla promozione della parità retributiva comparabili in tutta l'Unione siano realizzati senza ricorrere a uno strumento a livello dell'UE.

B. Soluzioni

Quali sono le opzioni per conseguire gli obiettivi? È stata preferita un'opzione? In caso negativo, perché?

Sono state considerate le seguenti opzioni:

opzione 0 - status-quo;

opzione 1 - azione legislativa per garantire la trasparenza a livello dei lavoratori. Ciò include la trasparenza delle informazioni sulle retribuzioni prima e durante il rapporto di lavoro:

mediante la comunicazione proattiva di informazioni da parte dei datori di lavoro (sotto-opzione 1A); oppure

su richiesta dei lavoratori, dei loro rappresentanti o degli organismi per la parità (opzione 1B);

opzione 2 - azione legislativa per instaurare la trasparenza a livello dei datori di lavoro. Ciò comprende quattro sotto-opzioni con un diverso grado di ambizione:

sotto-opzione 2A — certificazione della parità retributiva;

sotto-opzione 2B — valutazione congiunta delle retribuzioni da parte dei datori di lavoro e dei rappresentanti dei lavoratori;

sotto-opzione 2C — comunicazione di informazioni sulle retribuzioni in combinazione con la valutazione congiunta delle retribuzioni; e

sotto-opzione 2D — rafforzamento della comunicazione di informazioni sulle retribuzioni e valutazione congiunta delle retribuzioni quando vi siano indicazioni statisticamente rilevanti di disparità retributive di genere; e

opzione 3 – azione legislativa volta a facilitare l'attuazione e l'applicazione del quadro giuridico esistente (senza trasparenza retributiva). Ciò comprende il chiarimento dei concetti chiave esistenti di "retribuzione" e "lavoro di pari valore", un migliore accesso alla giustizia e migliori meccanismi di esecuzione.

Il pacchetto preferito consiste in una combinazione tra **la sotto-opzione 1B** (mettere i lavoratori in condizione di far valere il loro diritto alla parità retributiva mediante le informazioni sul salario prima dell'assunzione e il diritto di richiedere informazioni durante l'impiego), **la sotto-opzione 2D** (rafforzamento della comunicazione di informazioni, e valutazione congiunta delle retribuzioni in caso di indicazioni statisticamente rilevanti di disparità retributive e **l'opzione 3**, in un'unica nuova iniziativa.

Questa è la soluzione più proporzionata e mirata: permette di conseguire gli obiettivi generali e specifici in un equilibrio tra efficacia ed efficienza e tenendo conto della mancanza di dati concreti sull'entità del problema e sull'attuale recessione economica dovuta alla pandemia di COVID-19.

Il pacchetto di misure legislative previsto mira ad assicurare la trasparenza in materia di retribuzioni e strutture retributive, a mettere i lavoratori in condizione di far valere il loro diritto alla parità retributiva e ad affrontare il problema della sottovalutazione sistematica del lavoro delle donne. Tali misure garantiranno il diritto dei lavoratori di avere accesso alle informazioni necessarie per valutare se siano vittime di discriminazioni retributive basate sul genere. Consentiranno inoltre ai datori di lavoro di individuare discriminazioni e pregiudizi nelle strutture retributive e di agire in merito. L'opzione legislativa contempla esenzioni intese ad equilibrare il diritto alla parità retributiva e gli eventuali oneri e costi delle varie misure così come a concentrare le misure laddove sono più necessarie. I datori di lavoro con meno di 250 dipendenti non sarebbero obbligati a fornire proattivamente ai lavoratori informazioni periodiche sulle retribuzioni, né a dichiarare le retribuzioni né ad effettuare valutazioni congiunte in proposito. In tali organizzazioni, la tutela dei diritti dei lavoratori deriverebbe dalla facoltà che essi avrebbero di richiedere le informazioni pertinenti in materia di retribuzione, unitamente a un'inversione rafforzata dell'onere della prova e a un migliore accesso alla giustizia. Il pacchetto prevede anche una migliore applicazione dei concetti chiave relativi alla parità di retribuzione.

Quali sono le opinioni dei diversi portatori di interessi? Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

Per la presente valutazione d'impatto e per la precedente valutazione del quadro giuridico dell'UE in materia di parità retributiva sono state condotte ampie consultazioni dei portatori di interessi.

I soggetti privati che hanno risposto alla consultazione hanno espresso sostegno generale, il che è coerente con le indicazioni dei sondaggi d'opinione, ad esempio il sondaggio Eurobarometro condotto nel 2017.

La maggior parte dei **datori di lavoro** preferirebbe adottare, in via prioritaria, misure volte a contrastare altre cause profonde del divario retributivo di genere e ritengono che questa iniziativa sia meno efficace ai fini della riduzione del divario retributivo di genere e quindi inutilmente costosa, in particolare per le PMI. Essi hanno sottolineato le difficoltà di valutare ciò che costituisce "lavoro di pari valore" e hanno espresso preoccupazioni rispetto alla protezione dei dati. Hanno inoltre menzionato l'autonomia delle parti sociali e la necessità di preservare gli strumenti esistenti riguardanti le relazioni a livello nazionale.

I sindacati sostengono ampiamente l'iniziativa e sarebbero favorevoli ad approcci ancora più ambiziosi, anche se alcuni esprimono dei dubbi in merito alla sussidiarietà.

Gli **Stati membri** hanno posizioni diverse, ma sono per lo più favorevoli (in particolare quelli che hanno già introdotto misure in materia di trasparenza).

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

Oltre all'obiettivo principale dell'opzione prescelta di assicurare il rispetto di un diritto fondamentale, le misure in materia di trasparenza retributiva favoriranno un cambiamento culturale sulle questioni relative alla parità di genere e si tradurranno in azioni strategiche più mirate e focalizzate in questo settore. *Per i lavoratori*, la trasparenza retributiva migliora la soddisfazione professionale e l'impegno, accresce la consapevolezza e riconosce, in particolare alle donne, la facoltà di far valere i propri diritti in caso di differenze retributive ingiustificate a livello individuale e di pregiudizi di genere nella determinazione delle retribuzioni e nella valutazione professionale. *Per i datori di lavoro* che rispettano la trasparenza retributiva, ciò si traduce in una maggiore capacità di trattenere i lavoratori dipendenti, una maggiore attrattiva e una maggiore redditività. *La società nel suo insieme* trarrà beneficio da una maggiore parità e, cosa altrettanto importante, da una maggiore percezione di tale parità. Una maggiore parità retributiva migliora l'allocazione e l'utilizzo delle risorse, riduce la disuguaglianza e contribuisce allo sviluppo sostenibile. In generale, le misure in materia di trasparenza retributiva possono indurre notevoli cambiamenti di comportamento. L'entità delle prestazioni dipenderà dal livello di conformità alla

legislazione e dalla portata delle misure di follow-up adottate dai datori di lavoro.

È stata effettuata una stima ipotetica dei potenziali effetti di una **riduzione complessiva di 3 p.p. del divario retributivo di genere non giustificato da altri fattori come risultato del pacchetto di misure**. Tale riduzione comporterebbe una **diminuzione del rischio di povertà** nell'UE a circa il 14,6 % (dal tasso iniziale medio del 16,3 %), con sensibili variazioni tra i paesi e secondo il tipo di nucleo familiare. A sua volta, ciò comporterebbe un aumento generale della retribuzione totale pari al 6,9 % e una diminuzione complessiva della disparità di reddito disponibile e di mercato. Il tasso di povertà si ridurrebbe soprattutto per **le famiglie monoparentali, l'85 % delle quali è rappresentato da donne**. Avrebbe inoltre un impatto **positivo sui bilanci nazionali**: il gettito fiscale derivante dalle imposte dirette e dai contributi sociali aumenterebbero di circa il 7,5 %, mentre i trasferimenti sociali (prestazioni in denaro) diminuirebbero di circa lo 0,4 %, principalmente a motivo di un calo delle prestazioni condizionate al reddito.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

Per gli Stati membri i costi **amministrativi** (connessi al **recepimento e all'applicazione**) dovrebbero essere limitati, così come i costi connessi al controllo della conformità.

Per i datori di lavoro, il pacchetto comporterebbe costi di **conformità** una tantum (che dovrebbero variare da bassi a moderati) e costi ricorrenti inferiori. I costi totali per ciascun datore di lavoro sono stati stimati sulla base dei seguenti elementi:

- comunicazione di informazioni sulla retribuzione prima dell'assunzione — 0 EUR;
- risposta a una richiesta individuale di informazioni sulle retribuzioni — 20 EUR (indicativo — per tutte le dimensioni delle imprese);
- comunicazione obbligatoria delle differenze retributive medie di genere per categoria di lavoratori — da 379-508 EUR a 721-890 EUR (per le imprese con più di 250 dipendenti); e
- l'ulteriore valutazione (se necessario, per le imprese con più di 250 dipendenti, da effettuare nel caso in cui dalle informazioni comunicate sulle retribuzioni emerga la presenza di un divario retributivo statisticamente significativo) — da 1 180 a 1 911 EUR a 1 724 EUR per datore di lavoro (che dovrebbero diminuire in eventuali esercizi successivi).

Il costo totale per l'UE ammonterebbe a 26-50 milioni di EUR per la comunicazione delle informazioni sulle retribuzioni, con eventuali costi aggiuntivi per eventuali valutazioni congiunte delle retribuzioni e richieste di informazioni sulle stesse, in entrambi i casi in funzione della specifica entità della discriminazione retributiva.

Quale sarà l'incidenza sulle PMI e sulla competitività?

I datori di lavoro con meno di 250 dipendenti sono esentati dall'obbligo di fornire in modo proattivo ai lavoratori informazioni sulle retribuzioni, di riferire sui divari retributivi e di effettuare una valutazione congiunta condizionale delle retribuzioni. L'applicazione delle misure relative alla comunicazione di informazioni e alla valutazione delle retribuzioni riguarderebbe lo 0,2 % delle imprese dell'UE (che rappresentano il 33 % della forza lavoro dell'UE); Tuttavia, tutti i lavoratori avrebbero il diritto di chiedere informazioni specifiche sulle retribuzioni e tutti i datori di lavoro sarebbero tenuti a fornirle.

Questa iniziativa riguarda soprattutto e innanzitutto l'attuazione di un diritto fondamentale dell'UE (diritto alla parità di retribuzione). Unitamente agli obiettivi sociali dell'UE, tali obiettivi prevalgono sulla dimensione economica del diritto alla parità di retribuzione¹. Solo un approccio europeo coerente e globale a livello dell'UE può garantire parità di condizioni per tutti gli Stati membri ed impedire ai datori di lavoro di cercare vantaggi concorrenziali sleali derivanti dalla discriminazione retributiva.

¹ Causa 50/96, *Deutsche Telekom AG contro Lilli Schröder*, ECLI:EU:C:2000:72, punto 57.

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà considerevole?

L'opzione prescelta dovrebbe comportare costi di attuazione globalmente limitati, in particolare per le amministrazioni nazionali. I costi potrebbero variare, a seconda del sostegno che gli Stati membri scelgono di mettere a disposizione, su base volontaria, dei datori di lavoro (ad esempio fornendo infrastrutture informatiche dedicate, sostituendo le relazioni sulle retribuzioni con relazioni basate su dati amministrativi, fornendo orientamenti e formazioni su sistemi di valutazione professionale e di classificazione neutri sotto il profilo del genere).

Allo stesso tempo, si prevedono ripercussioni positive, anche se non è possibile fornire una stima globale attendibile. Retribuzioni più elevate per le donne (che dipenderebbero dall'importo della discriminazione retributiva corretta a seguito della presente proposta) potrebbero determinare un aumento delle entrate pubbliche (maggiore riscossione delle imposte sul reddito e dei contributi previdenziali). D'altro canto, l'aumento delle retribuzioni medie delle donne potrebbe essere compensato da una crescita più lenta degli stipendi degli uomini, con un effetto complessivo indeterminato. Nella misura in cui tali modifiche si applicherebbero maggiormente ai lavoratori meno retribuiti, potrebbe verificarsi anche un calo dei trasferimenti sociali (in denaro), principalmente dovuto a una riduzione delle prestazioni in denaro subordinate al reddito (cfr. la sezione sulle prestazioni).

Sono previsti altri impatti significativi?

Non sono emerse potenziali **conseguenze per l'ambiente**.

Proporzionalità?

Il principio di proporzionalità è pienamente rispettato poiché l'ambito di applicazione delle misure proposte in materia di trasparenza per i datori di lavoro è adattato in base alle dimensioni, escludendo costi e oneri eccessivi e garantendo nel contempo i diritti fondamentali dei lavoratori. La proposta tiene conto della mancanza di dati concreti sulla discriminazione retributiva e sulla recessione economica dovuta alla pandemia di COVID-19. L'intervento previsto è il minimo necessario per dare attuazione al principio della parità retributiva in tutti gli Stati membri.

D. Tappe successive

Quando saranno riesaminate le misure proposte?

La Commissione intende riesaminare l'attuazione dell'iniziativa per valutare in che misura gli obiettivi politici sono stati raggiunti. Tale **valutazione** dovrebbe avvenire **8 anni** dopo il termine per l'attuazione della legislazione, eventualmente in coordinamento con il rilascio dei dati sul divario retributivo di genere (SES²), al fine di agevolare una valutazione significativa delle pratiche e degli impatti in tutti gli Stati membri.

²

Indagine dell'UE sulla struttura delle retribuzioni.